

菏泽市农村建设节约集约用地现状及对策*

侯颖

(菏泽市国土资源局, 山东 菏泽 274000)

菏泽市位于山东省西南部,与江苏、河南、安徽3省接壤,辖牡丹区、曹县、定陶、成武、单县、巨野、鄆城、鄆城、东明8县、1区和1个省级经济开发区,人口881万,面积12 239 km²。根据2005年土地利用现状更新调查数据,全市农村居民点用地13.01万hm²,独立工矿用地1.47 hm²,建制镇用地9 588.83 hm²。近年来,菏泽市积极推进土地集约利用,实行政府主导、政策引导,并强化了行政、经济和法律措施,为节约集约利用土地创造了良好环境。

1 节约集约用地的主要做法

(1)旧村改造。目前全市各县(区)都启动了乡村土地利用规划,并选取1~2个试点,实施了旧村改造,取得初步成效。改善了村民生产生活条件,压缩了村庄规模,起到了典型带动作用。但由于实行旧村改造,一般都伴随着大拆大建,只能选取在基层组织力量强、经济基础较好的村庄推行,并且需要循序渐进,分步实施。如单县高老家乡苗庄村、孙溜镇贺庄村进行旧村改造,统一规划搬迁后,通过土地整理,新增耕地21 hm²。鄆城县引马乡作为整体旧村改造试点,对全乡49个自然村进行旧村改造,全乡耕地由原来的2 706.67 hm²上升到3 313.33 hm²,净增耕地600余公顷,每年土地收益增加1 000多万元。

(2)回填空心村。菏泽市农村宅基地清理整顿工作已全面展开,农村宅基地清理整顿工作完成后,菏泽市将利用此次成果,对农村居民点进行规划、整合。回填空心村应是菏泽市农村村庄节约集约用地最主要的方式,各县不少地方都采取将村内土地统一收回,统一安排的方法,限制村庄规模膨胀,提高土地利用效率。如鄆城县红船镇温刘庄、彭楼镇周洼村都是

典型的空心村,村庄内空外撑,土地利用效益低下。两村都采用回填空心村的方式,较好地解决了农村居民用地困难。2007年以来,温刘庄回填空心村36户,利用起村内坑塘和坟地0.21 hm²,迁出坟头30多个,节约耕地1.33 hm²;周洼村利用村内空闲地安置村民21户,并结合退地复耕,增加耕地4 hm²。

(3)建设中心村。把邻近的自然村合并成大村庄,统一规划、统一面积、统一建房标准。如东明县2004年对黄河滩区长兴集乡、焦园乡22个自然村进行搬迁,合并为6个新村,共占用土地146.64 hm²。当地国土资源局把原来的593.33余公顷旧村址进行复垦整理,共整理出耕地446.67 hm²,仅此一项就净增加耕地300 hm²。鄆城县李进士堂镇9个自然村进行整体搬迁,建设成为布局合理、功能齐全、村村相连、路路相通的中心村。原来的旧村址进行了全面复耕,占用耕地和复垦耕地相抵后,净增耕地64 hm²。

(4)零增地发展。在发展农村经济过程中,菏泽市牢固树立科学发展、可持续发展的观念,努力避免以牺牲资源为代价。如东明县对长期闲置土地和单位迁址后废弃土地,加强整理力度,统一规划、利用。对沙窝乡原治蝗机场废弃土地进行复耕;投资1.2亿元,利用荷东高速6.67余公顷取土坑新建了东明县污水处理厂。鄆城大埕乡充分利用“七站八所”等闲置土地资源进行招商引资。利用粮所旧址,引来了鄆城信源科技木业投资600万元;利用家斜李楼1处废弃学校,引进鄆城富达化工投资500万元,较好地解决了保护资源和保障发展之间的矛盾,优化了资源配置,增加了土地效益。

(5)土地开发整理。菏泽市积极争取土地整理

* 收稿日期:2008-03-21;修订日期:2008-08-13;编辑:王秀元

作者简介:侯颖(1975-),女,山东定陶人,工程师,主要从事文秘宣传工作。

挂钩试点项目,推进农村节约集约用地。如单县正在实施杨楼镇尤庄村、高韦庄镇大徐庄村旧村改造,即国家第一批城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点项目。预计该项目完成后,可新增耕地 89.6 hm^2 。再如鄆城县加大了砖瓦窑场治理力度,对不符合土地利用总体规划的窑场,以及对浪费资源、污染环境的低效砖瓦厂实施关、停、闭等措施,并组织复垦,形成耕地 77.73 hm^2 。

2 菏泽市农村土地利用存在的问题

2.1 农村居民建住宅方面

随着农村经济的发展,农民收入逐步提高,富裕后的农民改善居住条件的愿望十分强烈,建住宅的越来越多,建筑标准越来越高,村庄范围越来越大,村庄建设用地日益增长,但有的地方由于缺乏规划或者规划不合理,出现“空心村”,土地利用率低,存在闲置浪费现象。

(1)人均用地面积偏大。很多村庄的人均建设用地面积普遍超出了规定的国家标准。不仅乡镇办事处各有标准,而且同一乡镇村与村之间也大小不一,从 $220\sim 330\text{ m}^2$ 不等,个别宅基地面积接近 667 m^2 (1亩)。

(2)内部存在土地闲置,外围盲目追求扩张。近几年农村建房热衷于弃旧建新,造成村庄内部闲置,一是旧宅基地面积过大而荒芜;二是农房多选定村外农用地。根据单县黄岗、终兴、郭村3个中心镇的9个“典型空心村”农村建设用地的调查,3镇9村共计2630户,9733人,其中农业人口9531人,土地总面积 1252.33 hm^2 ,耕地面积 907.29 hm^2 ,人均耕地 0.093 hm^2 ;居民点(农村建设)占地面积 274.04 hm^2 ,户均 0.104 hm^2 ,人均 0.028 hm^2 ,实际宅基地面积 141.12 hm^2 ;村内空闲宅基地 132.92 hm^2 ,空闲宅基地占居民点总面积的48.5%。9个行政村2630户有2248户超占,超占面积为 34.77 hm^2 ;闲置宅基地472宗, 18.43 hm^2 ;空置宅基地250户, 11.14 hm^2 。

按照上述调查推算,该县 20115.13 hm^2 的农村居民点的空闲面积将达 9754.13 hm^2 ,如果全部整理到位,按照新增耕地70%计算,可新增耕地 6827.93 hm^2 。根据近几年该县经济发展和城镇建设速度,以每年占地 200 hm^2 计算,仅农村居民点整

理出的耕地就可保证34年的占补平衡。

2.2 政策方面

(1)农村建设用地减少和城镇建设用地增加挂钩试点工作,政策仍不到位。土地管理法实施条例规定:“土地整理新增耕地面积的60%可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标”。但有关政策不够到位,工作实践中存在不少困难,致使一些地方开展村庄整理、土地整理的积极性不高。

(2)利用新增建设用地较存量土地成本低,需要进行政策调整。目前,利用存量土地进行建设,取得土地使用权,需要支付拆迁费、出让金等较高的费用,而利用新增建设用地成本相对较低,因此,国家应当从税费征收等方面综合考虑,利用经济杠杆加以调整,促使用地单位主动利用存量土地。

3 加强农村宅基地管理的措施

3.1 加强法制宣传教育严格日常监管

(1)加强土地法制和国策的宣传教育。各级国土资源部门要深入持久地开展宣传教育活动,广泛宣传土地国策、国情和法规政策,提高干部群众遵守土地法律和珍惜土地的意识,增强依法管地用地、集约用地和保护耕地的自觉性。

(2)严格日常监管制度。各地要进一步健全和完善动态巡查制度,切实加强农村村民住宅建设用地的日常监管,及时发现和制止各类土地违法行为。要重点加强城乡结合部地区农村宅基地的监督管理。严禁城镇居民在农村购置宅基地,严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证。要强化乡(镇)国土资源管理机构的职能,充分发挥乡(镇)国土资源所在宅基地管理中的作用。积极探索防范土地违法行为的有效措施,充分发挥社会公众的监督作用。对严重违法行为,要公开曝光,用典型案例教育群众。

3.2 严格实施规划从严控制村镇建设用地规模

(1)抓紧完善乡(镇)土地利用总体规划。各地应结合土地利用总体规划修编工作,抓紧编制完善乡(镇)土地利用总体规划,按照统筹安排城乡建设用地总要求和控制增量、合理布局、集约用地、保护耕地的总原则,合理确定小城镇和农村居民点的数量、布局、范围和用地规模。国土资源管理部门要积极配合有关部门,在已确定的村镇建设用地范围内,

做好村镇建设规划。

(2)按照规划从严控制村镇建设用地。各地应采取有效措施,引导农村村民住宅建设按照规划,有计划地逐步向小城镇和中心村集中。对城市规划区内的农村村民住宅建设,应当集中兴建农民住宅小区,防止在城市建设中形成新的“城中村”,避免“二次拆迁”。对城市规划区范围外的农村村民住宅建设,按照城镇化和集约用地的要求,鼓励集中建设农村新村。在规划撤并的村庄范围内,除危房改造外,停止审批新建、重建、改建住宅。

(3)加强宅基地用地计划管理。农村宅基地占用农用地应纳入年度计划。省下达给各市用于城乡建设占用农用地的年度计划指标中,可增设农村宅基地占用农用地的计划指标。农村宅基地占用农用地的计划指标应和农村建设用地整理新增加的耕地面积挂钩。县(区)国土资源管理部门对新增耕地面积检查、核定后,应在总的年度计划指标中优先分配等量的农用地转用指标用于农民住宅建设。

3.3 推进农村建设用地整理

(1)积极推进农村村庄整理。县(区)和乡(镇)要根据土地利用总体规划,结合实施小城镇发展战略与“村村通”工程,科学制定和实施村庄改

造、村庄合并整治计划,积极推进农村建设用地整理,提高城镇化水平和村镇土地集约利用水平,努力节约使用集体建设用地。农村村庄整理,要按照“规划先行、政策引导、村民自愿、多元投入”的原则,有计划、循序渐进、积极稳妥地推进。

(2)加大盘活存量建设用地力度。要因地制宜地组织开展“空心村”和闲置宅基地、空置住宅、“一户多宅”的调查清理工作。制定利用存量建设用地的规划、计划和政策措施,加大盘活存量建设用地的力度。农村村民新建、改建、扩建住宅,要充分利用村内空闲地,老宅基地未利用的,不得批准占用耕地。利用村内空闲地、老宅基地建住宅的,也必须符合规划。对“一户多宅”和闲置住宅,各地要制定激励措施,鼓励农民腾退多余宅基地。凡新建住宅后应退出的旧宅基地,要采取签订合同等措施,确保按期拆除旧房,交出旧宅基地。

(3)加大对农村建设用地整理的投入。对农民宅基地占用的耕地,县(区)、乡(镇)应组织村集体经济组织或村民小组进行补充。省及市、县应从用于农业土地开发的土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费中拿出部分资金,用于增加耕地面积的农村建设用地整理,确保耕地面积不减少。